BP-47E

Backgrounder

The Opposition in a Parliamentary System

Gerald Schmitz
Political and Social Affairs Division

December 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01917/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/47E
ISBN 0-660-13283-4

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION..... 1

GOVERNMENT AND OPPOSITION IN PARLIAMENTARY DEMOCRACIES..... 1

THE OPPOSITION'S ROLE IN CANADA..... 5

OPPOSITION RIGHTS AND RESPONSIBILITIES:
THE CASE OF THE 32ND PARLIAMENT, 1980-1984..... 12

NEXT STEPS: OPPOSITION DURING THE 33RD PARLIAMENT 1984-88..... 16

CONCLUSION..... 18

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE OPPOSITION IN A PARLIAMENTARY SYSTEM

INTRODUCTION

A situation in which the activity of politics is devalued is inimical to parliamentary democracy. Parliament, after all, is fundamentally about debate -- "rhetoric" in the classical Greek sense -- and the transacting of the people's business in public. It is also about the right to dissent in a civilized manner. Genuine political opposition is a necessary attribute of democracy, tolerance, and trust in the ability of citizens to resolve differences by peaceful means. The existence of an opposition, without which politics ceases and administration takes over, is indispensable to the functioning of parliamentary political systems. If these systems are perceived as not working well -- as being "seriously overloaded," to quote a distinguished Canadian Opposition Leader, the Hon. Robert Stanfield -- it may be the rights of political oppositions which are immediately and most visibly at stake, but ultimately the threat is to democratic rights and freedoms generally. The following paper is an attempt to come to grips with the challenging nature of the opposition's role in parliament, specifically in the Canadian context.

GOVERNMENT AND OPPOSITION IN PARLIAMENTARY DEMOCRACIES

The division between government and opposition is as old as political democracy itself. In Aristotle's Athenian polity the essence of self-government was that citizens were, in turn, both the rulers and the ruled. Government could alternate among different groups of citizens, and the minority could seek to persuade a majority of its point of view by peaceful (i.e., political) means. In an age of mass politics, direct

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

citizen democracy has been replaced, with rare exceptions, by representative systems providing for periodic elections. In turn, these electoral contests are usually dominated by a small number of political parties which select their own candidates and leaders. What has not changed, however, in our modern liberal-democratic society is the hallowed principle that government must rest on the consent of the governed -- which means, inter alia, that the minority accepts the right of the majority to make decisions, provided that there is reciprocal respect for the minority's right to dissent from these decisions and to promote alternative policies. With the advent of representative and responsible parliamentary government, the distinction between "government" and "opposition" has become more formalized and routinized, but the underlying principles have not changed.

Of course it is not only in British-style parliaments that this sort of ongoing legitimate contestation for decision-making power takes place. Every pluralistic democratic legislature contains both supporters and opponents of the executive. And, in all parts of the world, these legislatures are confronted with the problem of "executive dominance" in the face of modern demands for more and more government services.(1) The complaint is often heard that because of these pressures legislative politics is inefficient, ineffective, and in danger of becoming obsolete. Accordingly, we shall look at some of the countervailing powers available to oppositions in legislatures which, through their heritage in the British Commonwealth, look to the "Westminster model" of parliamentary democracy for inspiration.

Although one speaks of a "model," British parliamentary practice has evolved over centuries and still rests entirely on convention. The emergence of a set pattern of government and opposition is of comparatively recent origin. There was a time when the subjects thought

---

(1) See, for example, David Olson, The Legislative Process: A Comparative Approach, New York: Harper & Row, 1980, esp. chp. 1. The changing balance of forces in political society is also the subject of numerous articles in the international comparative politics journal Government and Opposition. Its Autumn 1988 issue contained an article by George Feaver, "Letter from Canada" which surveyed Canadian political developments since 1968.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fit for parliamentary debate were severely limited, when opposition to the government's handling of affairs of state could be considered to smack of treason, and was hence dangerous. In the 16th and 17th centuries, the Member of Parliament who went beyond presenting private, local and special grievances or bills, to oppose the Crown, or even to debate such national issues as the right of succession, foreign policy and religion, risked imprisonment or worse. Of this period the historian Macaulay commented:

> ... every man who then meddled with public affairs took his life in his hand ... It was, we seriously believe, as safe to be a highwayman as to be a distinguished leader of the opposition...(2)

It was not until the 18th century that it came to be constitutionally accepted that an opposition could be "loyal" across the whole spectrum of public policy. Nevertheless, one cannot refer to the existence of an opposition in the modern sense because throughout most of the 18th century not only was there no disciplined, organized, and ongoing political formation dedicated to opposing the government, but also the very idea of "faction" or "party" was disreputable. Since the gradual formation of cohesive Whig and Tory party groups in the latter part of the 18th century, the term "the Opposition" has been applied chiefly to the party or parties whose elected members do not support the ministry of the day and who offer themselves to the voting public, not just as individual candidates, but as an organized and disciplined alternative government. The actual term "His Majesty's Opposition" was coined during a British debate in 1826 and has been in use ever since.

With the development of cabinet government and the rise of political parties, responsible government has come to rely on electoral strategies in addition to strictly parliamentary ones. The governing party is "responsible" to the Commons chiefly in that it can be turned out of office and replaced by another party at the next election. The government must continue to enjoy the confidence of the House between elections, but,

---

(2) Cited in Thomas Hockin, "The Role of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms," Parliamentary Affairs, Vol. 25, 1971-72, p. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

even in minority government situations, the real test of confidence is not in the daily balance of forces between government and opposition in the chamber but in the anticipated or threatened electoral contest among the major parties. As the distinguished Canadian parliamentarian Stanley Knowles put it:

> ... the opposition should so conduct itself in Parliament as to persuade the people of the country that it could be an improvement on the government of the day. No one will deny that our system works best when there is a change of government at reasonable intervals.(3)

The role of an opposition party, Mr. Knowles noted, is to check and prod, but ultimately to replace the government party. Bernard Crick has also described the British House of Commons as the place where a "continuous election campaign ... is fought."(4) In Canada in this century, however, Mr. Knowles' criterion of "reasonable intervals" has often been more the exception than the rule. This has led a number of observers to point out the potential dangers to parliamentary processes of long periods of one party control of the executive. Because electoral standing is a necessary but not a sufficient condition of government legitimacy, one must guard against devaluing the ongoing test of legitimacy which takes place through the intermediary of the legislature and the legislative opposition.

It is crucial to maintain the distinction between parliamentary, representative democracy and the sort of direct, plebiscitary appeal to "the people" which history shows can be made compatible with the most technocratic and authoritarian forms of government. A vigorous opposition in parliament can be the chief bulwark against the temptation to force majeure and bureaucratic empire. "The people" speak through the "loyal opposition" as well as the government,

---

(3) Stanley Knowles, "The Role of the Opposition in Parliament," Address to the Empire Club of Canada, 21 March 1957, Ontario Woodsworth Memorial Foundation, Toronto, 1957.

(4) Bernard Crick, The Reform of Parliament, Weidenfeld and Nicolson, London, 1954, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

through back-benchers as well as Cabinet ministers. There is simply no substitute for the "checks and balances" which are brought into play in the representative and watchdog functions performed by ordinary Members of Parliament.(5) Just as members of the upper house are expected to act as a chamber of "sober second thought" as well as a guarantor of minority rights and sectional interests, so, too, members of the opposition in the lower house are called upon to act as a brake on government haste, to ensure that all legislation receives the "due process" of parliamentary deliberation, and to see that diverse and opposing points of view have a chance to be aired and defended.

THE OPPOSITION'S ROLE IN CANADA

By the British North America Act of 1867 Canada inherited a constitution "similar in principle to that of the United Kingdom." Responsible cabinet government and the doctrine of the supremacy of Parliament were thereby entrenched in the Canadian political system. The role of the opposition in a parliamentary federation such as Canada's is obviously different from that of congressional representatives in a pluralist federation like the United States, where legislators exercise considerably more independence and need not take their cue from the executive branch. Opposition to government proposals in Congress is expressed through a fluid, often bipartisan coalition. In Canada the parliamentary opposition is much more structured, and has a more formal status. But it also has to contend with a disciplined government party which may control the legislature for long periods of time.

Of course the party system as we know it is here to stay. We cannot go back to Sir John A. Macdonald's day when parties included a number of "loose fish" and when the government could be defeated by

---

(5) Empirical research strongly supports the view that legislatures are more responsive to the public than other branches of government. The role of legislators cannot be usurped by government functionaries. See, for example, Lee Sigelman and William Vanderbok, "Legislators, Bureaucrats and Canadian Democracy: The Long and the Short of it," Canadian Journal of Political Science, Vol. 10, 1977, p. 615-23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

shifting coalitions of members in the Commons without resigning. Today the division between "government" and "opposition", as noted, is highly structured and runs almost exclusively along party lines.(6) This does not mean, however, that everything is a fait accompli once the party lines are decided at election time. (Interestingly, the term "His (or Her) Majesty's Opposition" has been in use in Canada longer than the title "Prime Minister," an indication of the assured constitutional standing of the former.) The role of the leader of the Opposition and of the opposition parties is to be as vigilant and diligent as the members of the government on the other side of the House. This is how two of Canada's greatest parliamentarians have described the importance of the legislative opposition:

> I submit, therefore, that you do not have full political democracy, let alone the economic as well as political democracy for which my party stands, unless you include along with the ingredients that are taken for granted, such as universal suffrage, the secret ballot and majority rule, a full and unquestioned recognition of the rights and functions of the opposition to the government of the day. Only in this way can you protect the rights of minorities; only in this way can you make sure that the force of public opinion will be brought to bear on the legislative process, and we are indeed fortunate in Canada to have inherited from the United Kingdom a parliamentary system of government, the genius of which is the responsibility of the government to a parliament in which the rights of those who support the government and likewise the rights of those who oppose it are clearly recognized.
>
> - Stanley Knowles, "The Role of the Opposition in Parliament," Address to the Empire Club of Canada, Toronto, 21 March 1957.

---

(6) Cf. Eugene Forsey, "Government Defeats in the Canadian House of Commons, 1867-73," Canadian Journal of Economics and Political Science, XXIX:3, August 1963, p. 364-67; and Thomas Hockin, "Flexible and Structured Parliamentarianism: From 1848 to Contemporary Party Government," Journal of Canadian Studies, 14:2, Summer 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> If Parliament is to be preserved as a living institution His Majesty's Loyal Opposition must fearlessly perform its functions. When it properly discharges them the preservation of our freedom is assured. The reading of history proves that freedom always dies when criticism ends. It upholds and maintains the rights of minorities against majorities. It must be vigilant against oppression and unjust invasions by the Cabinet of the rights of the people. It should supervise all expenditures and prevent over-expenditure by exposing to the light of public opinion wasteful expenditures or worse. It finds fault; it suggests amendments; it asks questions and elicits information; it arouses, educates and molds public opinion by voice and vote. It must scrutinize every action by the government and in doing so prevents the short-cuts through democratic procedure that governments like to make.
>
> - Hon. John G. Diefenbaker, "The Role of the Opposition in Parliament," Address to the Empire Club of Canada, Toronto, 27 October 1949.

The Hon. Lester B. Pearson, Mr. Diefenbaker's successor as Prime Minister, and frequent victim of the latter's parliamentary skills, was moved to add a few choice words of his own about the adversarial nature of the House of Commons:

> In national politics during the years when I was in the government, I watched the Opposition perform their duty vigorously and industriously, with courage and determination. They rightly insisted on their right to oppose, attack and criticize, to engage in that cut and thrust of debate, so often and so strongly recommended by those concerned with the vigour and health of Parliament and the health of democracy. I cannot forbear to add, however, that the application of this procedure has, in the past, been occasionally resented by those who are cut and thrust at.(7)

When one reads the above it is hard to conceive of the history of parliamentary control of the executive as a straightforward one of ossification and "decline," to cite what has become a common lament. One factor which may account for the prevalence of this pessimistic

---

(7) "The Role of the Opposition," Address to the Canadian Club of Ottawa, 27 January 1959.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

interpretation is that, overshadowed by the cabinet's immediate responsibility for "affairs of state," the work of backbenchers and opposition members does not always receive the credit it deserves. Yet as J.R. Mallory remarked a few years ago: "... it would not be an exaggeration to say that practically every significant measure of reform in the last forty years has been introduced in parliament by a private member, usually, but not invariably from the opposition."(8) At times it has been the opposition which has led, especially on social issues, and the government which has eventually followed. It would, therefore, be an exaggeration to claim that congressional systems are necessarily much more vigorous and aggressive in a legislative sense than our own.

Nor should we underrate the virtues of parliament as a forum for debate. As Ralph Heintzman has pointed out:

> One of the most attractive features of Parliament, for example, is a powerful symbolic resonance. In addition to its practical value, the daily confrontation of government and "loyal" opposition in the House of Commons symbolizes the inner dialogue, the continual sequence of question and answer, which distinguishes the truly civilized mind and is reflected in the social and public life of a civil community. Just as a genuinely sound mind does not suppress either of its two fundamental impulses but listens instead to both, and tries unceasingly to achieve a synthesis in which their opposition will be reconciled, so too the good society recognizes that opposing tendencies are not each other's enemies but each other's partners instead, and their indispensable complement. They are linked by an educational contract which is at once the condition and the sign of civilization.(9)

Unfortunately, as everyone knows, this ideal of civility does not always obtain in parliamentary practice. When debate degenerates into sterile reflex antagonism the process itself becomes discredited.

---

(8) Cited in Allan Kornberg and William Mishler, Influence in Parliament: Canada, Duke University Press, Durham, 1976, p. 56.

(9) Ralph Heintzman, "The Educational Contract," editorial introduction to the Journal of Canadian Studies special issue on "Responsible Government Reconsidered," Vol. 14, No. 2, Summer 1979, p. 143.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Part of the problem is when frustration arises because the demands made on parliament do not permit it to exercise its representation and surveillance functions properly. Backbench MPs cannot expect to have a major influence on legislation. But all MPs have the right to articulate the interests of their constituents, to scrutinize the actions of the government, and, if in opposition, to present alternative policies to the public. All of this requires time on the parliamentary agenda -- time which the government usually thinks would be better spent proceeding with its legislative program.

Not only is time "one of the most important commodities in parliamentary politics,"(10) there is also the presumption that: "The House of Commons is the ordinary scene of the battle. It is the great public stage at the centre of the national amphitheatre."(11) Accordingly opposition parties and individual MPs compete fiercely for time on this stage. The opposition has certainly lost some of its prerogatives in this regard: for example, "the right to talk out government bills (closure, 1913), to filibuster (a limit on individual debate, 1927), to extend indefinitely major debates (1955), and to appeal the rulings of the Speaker (1965)."(12) The length of speeches has been considerably shortened and in 1969 closure was used to pass a complicated Standing Order (75 A, B and C) setting out the procedure to be followed to impose "time allocation" on debate, either unilaterally or with the consent of one or more opposition parties. Nonetheless, the opposition still has numerous opportunities to confront the government: in the daily Question Period, in the eight days of debate following the Speech from the Throne and the six days following the Budget, and in the 25 "opposition days" scattered

---

(10) C.E.S. Franks, "Procedural Reform in the Legislative Process," in Neilson and MacPherson, eds., The Legislative Process in Canada, p. 250.

(11) John Stewart, The Canadian House of Commons, cited by Geoffrey Stevens in ibid., p. 230.

(12) Robert Jackson and Michael Atkinson, The Canadian Legislative System, 2nd rev. ed., Macmillan, Toronto, 1980, p. 117.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

throughout each session. The opposition, moreover, has benefited a great deal from the increased allowances for secretarial and research staff granted to each member and to each party caucus,(13) as well as from expanded facilities such as those of the Library of Parliament. Lacking the resources of government, opposition members have a vital stake in the continued improvement of services to parliamentarians.

The question remains how best the opposition can make use of the parliamentary time which is available to it. For example, the evidence suggests that control remains weak over the public purse. MPs are expected to oversee the government's spending plans through the scrutiny of departmental estimates which are referred to the appropriate standing committees around the start of each fiscal year. But even with the current expanded and reformed committee system, changes are very rarely attempted in the government's supply bills and expenditure plans.(14) A variety of proposals have been suggested to involve MPs in a more meaningful way in the policy and expenditure management process, since by itself the Public Accounts Committee is only able to exercise a post-audit function. Most of these proposals involve increasing the power and independence of parliamentary committees. But, as Thomas Hockin has noted, there is bound to be some ambivalence on both sides of the House about such reforms:

> Neither the Government nor the Opposition has a vested interest in asserting its patrimony over all of the results of the committee system ... Some Opposition MPs wonder if the role of the Opposition in committees does not sometimes become too collegial, in that Government and Opposition MPs may simply end up doing little more than tidying up a minister's bill. Not surprisingly, therefore, some Opposition MPs feel not

---

(13) The official opposition and its leader have added standing, such as priority in some debates and in Question Period, as well as the use of an official residence. For a party caucus to be recognized, it must have a minimum of 12 members, although this requirement may be relaxed if there are special circumstances.

(14) See Harold D. Clarke, et al., eds., Parliament, Policy and Representation, Part II, esp. Paul Thomas, "Parliament and the Purse Strings," p. 160-181.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> enough partisan advantage is gained from all this work.(15)

There is at least an implicit conflict between the notion of MPs as legislators acting in concert with a common purpose, and their expected partisan roles based on adversarial representation. As Hockin points out, however, the genius of the parliamentary process is that adversary politics is not simply negative, but can itself be an important part of the shaping of government policy. Indeed, without good opposition, policy consensus would be a meaningless formality. Parliament could not do its work without the techniques of advocacy, contestation and persuasion pursued by the party caucuses and by individual members. Concludes Hockin:

> To choose adversary propaganda politics instead of collegial coalescent politics may not be without effect on policy in the long run.
>
> In fact, it can be suggested further that Opposition parties pursue at least four fundamental representational, yet partisan, roles in their activity in the House of Commons. Regardless of the nature of the party, all Opposition parties use the Canadian House as a public forum first to check on the Government's integrity. They are in constant pursuit of evidence not only of Government misspending of funds but of wider examples of dishonesty and arbitrary behaviour. Second, the Opposition prods the Government to act on behalf of certain interests, opinions and needs in society. Third, the opposition probes for information and although it seldom has success in eliciting hard information from the Government during the oral question period, it can be remarkably effective (if it works at it) in eliciting such information in written questions and in committees. Fourth, the opposition attempts to re-interpret the Government's interpretation ... These functions of the Opposition parties, when combined with surreptitious efforts by backbench Government MPs to influence the cabinet, help one to understand more comprehensively the general role

---

(15) Hockin, "Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons," in Kruhlak et al., eds., The Canadian Political Process, p. 370. See also C.E.S. Franks, "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons," Canadian Journal of Political Science, Vol. 4, 1977, p. 461-476.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the House of Commons in the political and policy process in Canada.(16)

That being said, even if these parliamentary mandates were to become more clearly appreciated by the Canadian public, opposition parties would still face some formidable challenges. In particular, when major decisions take place without passing through parliamentary channels, the opposition is placed at a distinct disadvantage in terms of its ability to meaningfully scrutinize and influence government actions. Increased resort to extra-parliamentary means to resolve the country's problems (e.g., federal-provincial conferences, interest group consultations, etc.) leads inevitably as well to a greater prominence for extra-parliamentary forms of opposition. To be fully credible as an institution, Parliament must be able to demonstrate an active presence across the full range of national public policy concerns. Obviously, in this regard, one should not look automatically to government, preoccupied as it is with the business of state, for leadership in strengthening legislative surveillance. The burden of making parliament more effective falls, above all, on the shoulders of the opposition and Members of Parliament in their individual capacities.

OPPOSITION RIGHTS AND RESPONSIBILITIES: THE CASE OF THE 32ND PARLIAMENT, 1980-1984

The first session of the first parliament of the 1980s set a number of seemingly unenviable precedents which tested the stamina of both the government and the opposition. The session was the longest on record (approximately 400 sitting days), not least because of several episodes in which the opposition, as a last resort, employed its tactics in order to block the normal course of parliamentary business. Yet in the end, the session gave birth to a new Canadian constitution as well as many major pieces of legislation. From the point of view of the future role of the

---

(16) "Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons," p. 377-78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

opposition, it is important to assess how parliament acquitted itself under the strain of these extraordinary circumstances.

Parliamentary reform rose to the top of the agenda in Canada in the late 1960s, largely as a result of the frustrating experience with successive minority governments and the exceedingly long and acrimonious debate over the adoption of a national flag.(17) However, the reform process itself became so vexed that eventually the government imposed a series of changes to streamline the rules of debate over the strenuous objections of the opposition. Then as later, there were critics who wondered what was the use of reform, if after all, "the function of Parliament as a whole is to ventilate, not to legislate."(18) Still, most interested observers continued to believe strongly that parliament had to be more than just a place for fruitless "ventilation." In the wake of the bitter debates of the 1980-82 session, a special Commons committee was established with a mandate to review the standing orders and procedures of the House and to suggest further reforms.

During 1982 and 1983 the Lefebvre committee produced a series of innovative reports. One of the most notable early recommendations to be accepted was the automatic referral of reports from government departments and agencies to the relevant Commons standing committees, and the requirement for a substantive government response to committee reports. Sweeping proposals in later reports to increase the scrutiny of expenditures made little headway. But in a number of other areas - election of the Speaker, broadening the composition of the Board of Internal Economy, the use of legislative committees with Chairmen drawn from a panel of Members chosen by the Speaker from both sides of the House - the work of the special committee in enhancing the role of private

---

(17) For an early discussion of the problem see Pauline Jewitt, "The Reform of Parliament," Journal of Canadian Studies, Vol. 1, No. 3, November 1966, p. 11-15; also Trevor Lloyd, "The Reform of Parliamentary Proceedings," in Abraham Rotstein, ed., The Prospect of Change: Proposals for Canada's Future, McGraw-Hill, Toronto, 1965.

(18) J.A. Lovink, "Who Wants Parliamentary Reform?" Queen's University, Vol. 79, 1972, p. 510.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

members of all parties was not in vain as these reforms were revived and adopted during the 33rd parliament.

How much these institutional changes benefited the opposition is open to question, since some of them, such as shortening the length of speeches, were designed to make the work of parliament more efficient and expeditious. The changes also did not address the continued rigid operation of party discipline which put the onus of holding the government to account squarely on the ingenuity and procedural arsenal of the opposition parties and their parliamentary leadership.(19) As Van Loon and Whittington have observed:

> In a majority government situation, the basic strengths and weaknesses of the opposition parties in parliament are determined primarily by the procedures of the House of Commons. Since they are never going to be able to outvote the government on any policy proposal, the opposition parties must content themselves with using subtler techniques to attempt to influence policy.(20)

Two major confrontational incidents drawn from the first session of the 32nd parliament showed the lengths to which a determined opposition could go, although some might dispute the "subtlety" of the strategies employed. In the first incident, the opposition successfully prevented the government from moving time allocation on debate on third reading of its constitutional resolution. By raising a steady stream of points or order and questions of privilege, House business was interrupted (with two agreed upon exceptions) from 26 March 1981 until 8 April when the Government House Leader tabled a complex special motion as a compromise

---

(19) The pattern of formalized partisan jockeying in terms of government and opposition holds equally true for provincial legislatures. Cf. the conclusions in Frederick Fletcher and Arthur Goddard, "Government and Opposition: Structural Influences on Provincial Legislatures," Legislative Studies Quarterly, Vol. III, No. 4, November 1978, p. 647-69.

(20) Richard Van Loon and Michael Whittington, The Canadian Political System: Environment, Structure and Process, 3rd ed., McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1981, p. 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

which both guaranteed the government an eventual conclusion to the debate, and conceded the opposition's point that it be delayed until after the Supreme Court had ruled on the constitutionality of the resolution before the House. In the second incident, the opposition balked at a multi-purpose omnibus bill (C-94, the Energy Security Act) introduced by the government as part of its controversial National Energy Program. By refusing to answer the bells summoning Members to a recorded vote on a related adjournment motion, the official opposition held up House proceedings while the division bells rang from 4:20 p.m., 2 March 1982 until 2:28 p.m., 17 March when the logjam was broken by an all-party agreement to split the bill into eight separate acts, all of which were subsequently passed with limited debate.

In the above case, the opposition achieved a partial victory in its stand against the omnibus nature of a major bill. It is rather more difficult to say how much was gained in terms of public comprehension and scrutiny of the complex energy legislation by the attention accorded the sensational bellringing episode. There was some opposition disappointment that the media coverage did not extend very far into the substance of the legislation.(21) This might have been less of a problem had the issues at stake been simple and clear cut. In the final analysis, the opposition had at least made its point and asserted its rights, while at the same time the government achieved most if not all of its objectives.

The balance between compromise and obstruction, co-option and reflex opposition, is often in the eye of the beholder. In the bitterly-contested 1980-82 session referred to above, the government risked opposition wrath by invoking the guillotine rule (75C) a total of eight times. Several special orders incorporating time allocation were also passed with respect to constitutional and energy matters after repeated head-on collisions had exhausted both sides of the House. As the rules

---

(21) Given the selective reporting of House activities, and particularly committee proceedings, opposition critics may be inclined to agree with a remark of Oscar Wilde on returning from the première of one of his plays: "... the play was a success but the audience was a failure." (Quoted in Hockin, "Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons," op. cit., p. 372.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

were stretched, anger and mistrust were the inevitable by-product; but once time pressures came into play and public opinion was mobilized, both government and opposition relented. Ultimately, a good deal was accomplished. The constitutional resolution was improved, however arduously, at each stage in the journey toward patriation. Many key pieces of legislation were passed after substantial amendment. Some committees were very active and a number of special parliamentary task forces produced highly regarded reports. In short, the 32nd parliament was far more productive than public cynicism or confusion might suggest.

NEXT STEPS: OPPOSITION DURING THE 33RD PARLIAMENT 1984-88

Although the election of September 1984 left the opposition caucuses smaller and weaker than in the previous parliament, one of the first initiatives of the Mulroney government was to set up a special committee on House of Commons reform, with the avowed intention of giving more clout to backbench MPs. The McGrath committee tabled its first report in December 1984 and continued its work until tabling a major final report in June 1985. As a result of the committee's recommendations, changes to the Standing Orders were made on a provisional basis in June 1985 and February 1986. In June 1987 the entire reform package, with slight additions and modifications, was made permanent.(22)

Among the rule changes of potential benefit to opposition members (and as well in some cases to independent-minded government backbenchers) were: election of the Speaker by secret ballot of all members, provision for three opposition representatives on the Board of Internal Economy; establishment of ad hoc legislative committees chaired by members of a panel chosen by the Speaker from private members on both sides of the House; increased Committee scrutiny of delegated legislation with the possibility of disallowance; committee review of Governor in Council

---

(22) For a complete review of these changes see Library of Parliament Research Branch Current Issue Review #82-15E, House of Commons Procedure: Its Reform; also Charles Robert, "Changing the Rules of the Game in the Canadian House of Commons," The Table, Vol. LV, 1987, p. 128-37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

appointments (with, however, no power of rejection); provision for the Leader of the Opposition to extend by an additional ten sitting days the time available to one standing Committee for studying the estimates; new procedures for Private Members' business to allow "that at any time in the projected order of business there can be up to six motions and bills which are designated by a new Standing Committee on Private Members' Business to be 'votable'"(23); more autonomy for 25 established standing committees, with the power to initiate their own investigation and study references, along with increased staff support and larger budgets allocated by a liaison committee of all chairmen, subject to the approval of the Board of Internal Economy.

The McGrath Committee also recommended a significant relaxation of party discipline so that only very rarely would House votes be regarded explicitly as matters of "confidence," defeat on which would bring down the government. However, entrenched attitudes and habits have proved hard to break. The 33rd parliament was not noticeably less partisan or adversarial than the one which preceded it, to the chagrin of those impatient for further reform.(24) Moreover, some of the new rules, such as the provision for standing committee review of cabinet appointments, were not used to much effect. Above all, because of the number of committees, both standing and legislative, new and old, opposition resources were often stretched to the limit. The larger opposition caucuses in the 34th parliament should at least solve that problem.

In contrast to the numerical weakness of the official opposition in the House of Commons, members of its caucus held a strong majority in the Senate. The renewed activism of senators in opposition provoked several protracted confrontations with the government, notably

---

(23) Nora Lever, "What's Happened Under the New Rules?" Canadian Parliamentary Review, Autumn 1988, p. 14. In the last House, one "votable" bill proposed by an opposition member, Lynn McDonald, - Bill C-204, the Non-smoker's Health Act - received Royal Assent on 28 June 1988.

(24) See David Kilgour, "Party Discipline and Canadian Democracy," Canadian Parliamentary Review, Autumn 1988, p. 10-11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

over bills on borrowing authority, pharmaceutical patents, refugee determination and, finally, implementation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The government several times threatened action to take away the Senate's power to defeat bills. However, the Senate had some success in obtaining amendments to several important bills, and by agreeing to stand its ground on passage of the free trade bill, it allowed the opposition parties in the last election to campaign against the trade agreement as not yet a fait accompli. Meanwhile, the proposals for Senate reform had been largely taken out of the partisan arena of the Commons by being tied to the fate of the Meech Lake Constitutional Accord.

CONCLUSION

To sum up, developments during the last two parliaments have had a mixed impact on the fortunes of political oppositions in Canada. The major overhaul of House of Commons rules begun in 1982 and completed in 1987, and the renewed activism of the Senate after 1984, have provided new opportunities for opposition members to contribute to the policy process, at least at the margins. The presence of television cameras in the Commons and the possible expansion of electronic coverage to committee hearings are also innovations which offer advantages to a skilled opposition. At the same time, some of the procedural reforms, such as the streamlining of debates and the taking of votes, primarily aid the government by making it harder for opposition parties to sustain the use of dilatory or obstructionist tactics. Moreover, the opposition must be careful that in resorting to time-wasting devices and theatrical outbursts in Question Period it is not creating an unfavourable impression of parliament among the general public.

The two parliamentary oppositions in Ottawa must also consider their role in relation to other extra-parliamentary circumstances and forms of political opposition. Our electoral system frequently results in sharp regional imbalances in the parties' caucus representation, in a high electoral casualty rate for caucus dissidents and independents, and in the exclusion of a growing number of minor or so-called "fringe" parties

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

from parliamentary life. A significant number of Canadians probably feel that their views are not adequately represented in the ranks of either the government or the opposition. At the same time, non-party protest and lobby groups have become increasingly active at all stages of the political process. In constitutional matters, the major oppositional roles now tend to be played by provincial governments and legislatures. The opposition caucuses, therefore, cannot just fix their confrontational gaze on the government benches; they must also look over their shoulders at other under-represented or competing groups, with at times louder voices, in the arena of national politics.

As a recent text observes:

> ... many of the difficulties encountered by the opposition in formulating effective criticism of government policy have less to do with House of Commons procedures or research facilities than with more fundamental problems which also afflict parliamentary oppositions in the other western democracies. One is that the official Opposition in Parliament often has difficulty in making itself heard above the "hubbub" coming from other political actors. Major interest groups and private research institutes frequently offer articulate and well-publicized criticisms of government policy, and, in a federal context such as Canada, "there is little doubt that the clashes between the provinces and the federal government ... detract attention from the federal parliamentary opposition on some of the most important issues in Canadian politics."
>
> Sometimes, too, it may be difficult for the opposition parties to offer clearcut alternatives to government policy. Some issues do not lend themselves to a confrontational style of politics, since they cut across party lines and strain party cohesion on both sides of the House. This is especially true or moral issues such as abortion, capital punishment or nuclear weapons. On other social and economic policy issues, the development of an ideological consensus supportive of the mixed-economy and the welfare state in most western societies has tended to preclude the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

presentation of radical policy alternatives by a "loyal" opposition.(25)

Parliament exists not only to transact the business of state, but to provide a forum in which all legitimate points of view can be expressed. The government has a right and duty to govern. The opposition's right and duty, if it believes the public interest is at stake, is to oppose the government's policies and actions by every legitimate parliamentary means. In so doing, oppositions try to convince the electorate that they should change places with the government. Because of this continuous contest, parliamentary democracy is always a more or less trying affair, but politics, not mere administration, is what representative, alternative government is all about.

The debate about the respective roles of governments and oppositions is not a new one. Today, however, the development of state institutions, and the expanding horizon of state activities tend to contrast unfavourably with the relative "underdevelopment" of legislative controls over the executive branch. This has directed attention to the factors impinging on the effective operation of "checks and balances" in democratic political systems, and, in turn, to numerous proposals for legislative reform.(26) In parliamentary systems there is a fundamental constitutional principle of responsible government at stake. And in the Canadian case, the tradition of one-party government, combined with the frequent weakness of legislative oppositions, poses added dangers.(27)

---

(25) Robert Jackson, Doreen Jackson and Nicolas Baxter-Moore, Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy, Prentice-Hall Canada, Scarborough, 1986, p. 332.

(26) See, for example, Robert Dahl, "Patterns of Opposition," in Dahl, ed., Political Oppositions in Western Democracies, Yale University Press, New Haven, 1966; The Role of the Legislature in Western Democracies, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981; Thomas d'Aquino et al., Parliamentary Democracy in Canada: Issues for Reform, Business Council on National Issues, Ottawa, 1983, especially p. 32-6 on "The Role of the Opposition: Tactics, Information and Accountability."

(27) The disjunction between the pattern of executive growth and the powers of the legislature has been especially common in provincial political systems. Alberta has a long history of weak legislative oppositions. Currently there are no opposition members in the New Brunswick legislature.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under these circumstances preserving and enhancing the role of the opposition becomes critical to the democratic legitimacy of the system as a whole. With rare exceptions, government backbenchers cannot hold the cabinet and civil service to account. It is the opposition which is chiefly responsible for keeping government on its toes, and for fearlessly asserting the rights of the legislature vis-à-vis the executive. By performing these duties the opposition is really doing everyone a favour because, as John Stewart has noted: "slipping things through the house may seem smart in the short run. In the long run it works to discredit both the government and parliament."(28) However much the classical model of parliaments may be said to have waned in favour of one based on administrative convenience,(29) the best guarantee of good government is still the viligance of an effective parliamentary opposition.

---

(28) John Stewart, "Strengthening the Commons," Journal of Canadian Studies, special issue on "Responsible Government Reconsidered," Summer 1979, p. 47.

(29) Often pointed to are the desire of modern governments for functional "efficiency," their reluctance to divulge information, and the tendency towards the use of executive orders and regulatory powers whenever possible.

Étude générale

BP-47F

L'OPPOSITION DANS UN RÉGIME PARLEMENTAIRE

GERALD SCHMITZ

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES
DÉCEMBRE 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

GOUVERNEMENT ET OPPOSITION DANS LES DÉMOCRATIES PARLEMENTAIRES..... 1

LE RÔLE DE L'OPPOSITION AU CANADA..... 5

LES DROITS ET RESPONSABILITÉS DE L'OPPOSITION:
L'EXEMPLE DE LA 32e LÉGISLATURE (1980-1984)..... 13

L'ÉTAPE SUIVANTE: LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU COURS DE LA 33e LÉGISLATURE (1984-1988)..... 17

CONCLUSION..... 20

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'OPPOSITION DANS UN RÉGIME PARLEMENTAIRE

INTRODUCTION

Dévaloriser la politique, c'est aller à l'encontre de la démocratie parlementaire. Le Parlement est, après tout, un instrument de débat -- de rhétorique au sens classique du terme -- qui permet la discussion en public des affaires du peuple. Il favorise également l'expression du droit à la dissidence exercé de manière civilisée. L'opposition politique véritable est un attribut nécessaire de la démocratie, de la tolérance, et de la confiance dans la capacité des citoyens de résoudre leurs divergences pacifiquement. L'existence d'une opposition, sans laquelle la politique cède la place à l'administration, est indispensable au fonctionnement des régimes politiques parlementaires. Lorsqu'on les perçoit comme des mécanismes qui fonctionnent mal -- qui sont "sérieusement surchargés", comme le disait un éminent chef de l'opposition canadien, l'honorable Robert Stanfield -- on est aussitôt porté à croire que ce sont les droits des partis d'opposition qui sont en danger, mais, en fin de compte, ce sont les droits démocratiques et les libertés en général qui sont menacés. Dans le présent document, nous allons tenter de saisir le dynamisme du rôle de l'opposition dans un régime parlementaire, en particulier dans le contexte canadien.

GOUVERNEMENT ET OPPOSITION DANS LES DÉMOCRATIES PARLEMENTAIRES

La dichotomie gouvernement-opposition est aussi ancienne que la démocratie politique elle-même. Dans la conception aristotélicienne du gouvernement d'Athènes, l'essence même de la souveraineté reposait sur les citoyens, qui étaient en même temps gouvernants et gouvernés. Divers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groupes de citoyens pouvaient se succéder au gouvernement, et la minorité pouvait chercher à rallier la majorité à son point de vue par des moyens pacifiques (c'est-à-dire politiques). À l'ère de la politique de masse, la démocratie directe a été remplacée, à de rares exceptions près, par des gouvernements représentatifs élus périodiquement. L'élection donne lieu à une compétition qui est habituellement dominée par un petit nombre de partis politiques qui choisissent eux-mêmes leurs candidats et leurs chefs. La société libérale et démocratique moderne a cependant conservé le principe sacré exigeant que le gouvernement repose sur le consentement des gouvernés. Cela sous-entend, entre autres, que la minorité reconnaît à la majorité le droit de prendre des décisions, à condition que la majorité reconnaisse à son tour le droit de la minorité de différer d'opinion et de proposer d'autres lignes de conduite. Avec l'avènement des parlements représentatifs et responsables, la dichotomie gouvernement-opposition est devenue plus officielle et systématique, mais les principes de base n'ont pas changé.

Bien entendu, cette lutte légitime et permanente pour le contrôle du pouvoir décisionnel n'existe pas uniquement dans les parlements de type britannique. Dans toutes les législatures démocratiques pluralistes, le pouvoir exécutif a ses partisans et ses opposants. Et, quel que soit le pays, les corps législatifs sont confrontés au problème de la "prédominance du pouvoir exécutif", face aux exigences de nos sociétés modernes qui réclament davantage de services de la part du gouvernement(1). Or, on déplore souvent qu'en raison des pressions dont les corps législatifs font l'objet, leurs activités politiques sont inefficaces, voire dépassées. Par conséquent, nous examinerons certains des pouvoirs équilibreurs dont disposent les partis d'opposition dans les corps législatifs des pays qui, à cause de leur statut de membres du Commonwealth

---

(1) Voir par exemple David Olson, The Legislative Process: A Comparative Approach, New York, Harper & Row, 1980, surtout le premier chapitre. L'équilibre changeant des forces dans l'arène politique fait aussi l'objet de nombreux articles dans la revue internationale de politique comparée Government and Opposition. Le numéro de l'automne 1988 publiait un article de George Feaver, intitulé "Letter from Canada", qui brossait un tableau de l'évolution politique du Canada depuis 1968.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

britannique, s'inspirent de Westminster comme modèle de démocratie parlementaire.

On parle ici de modèle, mais la pratique parlementaire britannique a reposé au cours des siècles et repose encore entièrement sur des conventions. L'émergence de la structure gouvernement-opposition est relativement récente. Il fut un temps où les thèmes qui pouvaient faire l'objet du débat parlementaire étaient très limités, où le fait de s'opposer à la gestion gouvernementale des affaires de l'État pouvait sentir la trahison; il était donc dangereux de faire figure d'opposant. Au XVI^{e} et au XVII^{e} siècle, le parlementaire qui ne se contentait pas de présenter des griefs ou des projets de loi d'intérêt privé, local ou spécial, mais osait s'opposer à la Couronne ou débattre de questions d'intérêt national comme le droit de succession, la politique étrangère et la religion, risquait l'emprisonnement, voire une sanction plus grave encore. L'historien Macaulay commente ainsi cette période:

> Tout homme qui décidait alors de se mêler des affaires publiques jouait sa vie. [...] À notre avis, il était aussi dangereux d'être un brigand de grands chemins qu'un éminent chef de l'opposition(2).

Ce n'est qu'au XVIII^{e} siècle qu'on a reconnu que l'opposition pouvait être "loyale" à l'égard de l'ensemble des questions de politique générale. Toutefois, on ne pouvait parler d'opposition au sens moderne du terme, car, pendant presque tout le XVIII^{e} siècle, non seulement il n'existait pas de formation politique disciplinée, organisée et permanente, chargée de s'opposer au gouvernement, mais la notion même de "faction" ou de "parti" était très mal vue. Avec la formation graduelle de groupes partisans structurés Whig et Tory à la fin du XVIII^{e} siècle, le terme "opposition" commença à être utilisé pour désigner principalement le ou les partis dont les membres élus n'appuyaient pas le parti ministériel mais qui se présentaient aux électeurs non comme des candidats indépendants, mais comme des membres d'un parti bien organisé et discipliné, apte à remplacer le parti au pouvoir. L'expression "opposition de Sa Majesté" fut employée

---

(2) Cité dans Thomas Hockin, "The Role of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms", Parliamentary Affairs, vol. 25, 1971-1972, p. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour la première fois au cours d'un débat tenu au Parlement britannique en 1826; elle est restée en usage depuis.

Avec l'évolution du gouvernement ministériel et l'avènement des partis politiques, les gouvernements responsables en sont venus à recourir à des stratégies électorales, et non plus uniquement à des stratégies parlementaires. Le parti au pouvoir est "responsable" devant la Chambre des communes, au sens où il peut être démis et remplacé par un autre parti aux élections suivantes. Le gouvernement a le devoir de conserver la confiance de la Chambre entre les élections, et, même lorsqu'il est minoritaire, le véritable critère de confiance ne réside pas dans l'équilibre quotidien des forces entre le gouvernement et l'opposition à la Chambre, mais dans la perspective ou la menace de la lutte électorale que pourraient se livrer les principaux partis. À ce propos, l'éminent parlementaire canadien Stanley Knowles disait:

> Au Parlement, l'opposition devrait se comporter de façon à convaincre la population qu'elle pourrait faire mieux que le parti au pouvoir. Personne ne pourra nier que notre système fonctionne mieux lorsqu'il y a un changement de gouvernement à intervalles raisonnables(3).

Selon M. Knowles, le rôle d'un parti d'opposition est non seulement de contenir et d'aiguillonner le parti au pouvoir mais, finalement, de le remplacer. Bernard Crick abonde également en ce sens; pour lui, la Chambre des communes britannique est le lieu où une campagne électorale perpétuelle est en cours(4). Toutefois, dans le Canada du XXe siècle, le critère d'"intervalles raisonnables" proposé par M. Knowles a été plus souvent l'exception que la règle. Cela a amené un certain nombre d'observateurs à signaler les risques que peuvent présenter, pour le processus parlementaire, les périodes prolongées au cours desquelles le pouvoir exécutif est assujetti au contrôle d'un seul parti. Tenir des élections est une condition nécessaire mais non suffisante pour prouver la

---

(3) Stanley Knowles, "The Role of the Opposition in Parliament", allocution prononcée devant l'Empire Club du Canada le 21 mars 1957, Toronto, Ontario Woodsworth Memorial Foundation, 1957.

(4) Bernard Crick, The Reform of Parliament, Londres, Weidenfeld et Nicolson, 1954, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

légitimité du gouvernement; aussi doit-on se garder de dévaloriser le test de légitimité que font constamment subir au gouvernement le corps législatif ainsi que l'opposition.

Il est capital de maintenir une distinction entre la démocratie représentative et parlementaire et la forme directe de consultation populaire qu'est le plébiscite qui, comme l'histoire en témoigne, peut être compatible avec les formes de gouvernement les plus technocratiques et autoritaires. La présence, au sein du Parlement, d'une opposition vigilante peut être le meilleur rempart contre la tentation pour un gouvernement d'invoquer la "force majeure" et de se constituer un empire bureaucratique. Le "peuple" s'exprime tant par le truchement de "l'opposition loyale" que par celui du gouvernement, et tant par l'intermédiaire des députés de l'arrière-ban que par celui des ministres du Cabinet. Il n'existe tout simplement pas de substitut aux mécanismes d'équilibre qu'appliquent les simples députés dans le cadre de leurs fonctions de représentants et de gardiens(5). Tout comme les membres de la Chambre haute sont censés procéder à un second examen objectif des lois et protéger les droits des minorités et les intérêts des groupes, les membres de l'opposition à la Chambre basse doivent freiner l'action précipitée du gouvernement, afin que toute la législation soit soumise à une véritable délibération au Parlement, et veiller à ce que les points de vue contraires puissent être exprimés et défendus.

LE RÔLE DE L'OPPOSITION AU CANADA

Avec l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867, le Canada a hérité d'une constitution théoriquement semblable à celle du Royaume-Uni. Le principe du gouvernement responsable formé d'un

---

(5) Les résultats de recherches empiriques confirment l'opinion selon laquelle les corps législatifs sont plus sensibles aux intérêts du public que les autres pouvoirs. Le rôle des législateurs ne peut être usurpé par les fonctionnaires du gouvernement. Voir par exemple Lee Sigelman et William Vanderbok, "Legislators, Bureaucrats and Canadian Democracy: The Long and the Short of It", Revue canadienne de science politique, vol. 10, 1977, p. 615-623.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cabinet de ministres et celui de la suprématie du Parlement forment donc les éléments essentiels du système politique canadien. Le rôle de l'opposition dans une fédération parlementaire comme le Canada diffère évidemment de celui des représentants au Congrès dans une fédération pluraliste comme les États-Unis, où les législateurs ont beaucoup plus de latitude et ne sont pas tenus de suivre docilement les orientations de l'exécutif. Au Congrès, l'opposition aux propositions du gouvernement s'exprime au moyen d'une coalition changeante, souvent bipartite. Au Canada, l'opposition est beaucoup plus structurée et a un statut plus officiel. Par contre, elle doit se mesurer à un parti gouvernemental discipliné, qui risque de contrôler le corps législatif pendant de longues périodes.

Il est évident que le système de partis tel que nous le connaissons n'est pas près de disparaître. Nous ne pouvons revenir à l'époque de sir John A. Macdonald, où les partis comptaient un certain nombre de députés "sans attaches"; le gouvernement pouvait alors être défait parce que certains de ses députés s'étaient ralliés temporairement à un autre parti, sans démissionner pour autant. Comme nous l'avons déjà indiqué, la distinction qui existe aujourd'hui entre le gouvernement et l'opposition est très structurée et elle réside presque exclusivement dans la solidarité envers le parti(6). Toutefois, cela ne veut pas dire que tout est un fait accompli, une fois que les orientations des partis sont déterminées au moment des élections. (Il est intéressant de noter que l'expression "l'opposition de Sa Majesté" est employée au Canada depuis plus longtemps que le titre de "premier ministre", ce qui témoigne de sa nature véritablement constitutionnelle.) Le chef de l'opposition et les partis d'opposition doivent être aussi vigilants et diligents que les membres du gouvernement. Voici comment deux des plus grands parlementaires que le Canada ait connus ont décrit l'importance du rôle de l'opposition:

---

(6) Voir Eugene Forsey, "Government Defeats in the Canadian House of Commons, 1867-1873", Revue canadienne d'économique et de science politique, vol. 19, n° 3, août 1963, p. 364-367; Thomas Hockin, "Flexible and Structured Parliamentarianism: From 1848 to Contemporary Party Government", Revue d'études canadiennes, vol. 14, n° 2, été 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Par conséquent, je prétends qu'on ne peut pas jouir d'une pleine démocratie politique, et encore moins de la démocratie économique aussi bien que politique qu'appuie mon parti, si l'on n'ajoute pas aux notions déjà reconnues que sont le suffrage universel, le scrutin secret et le principe du gouvernement par la majorité, la reconnaissance sans réserve et sans conteste des droits et fonctions de l'opposition au gouvernement en place. C'est le seul moyen de protéger les droits des minorités; c'est le seul moyen de s'assurer que l'opinion publique influe sur le processus législatif; estimons-nous heureux au Canada d'avoir hérité du système parlementaire du Royaume-Uni, dont la grande vertu est la responsabilité du gouvernement devant un Parlement qui reconnaît aussi bien les droits des partisans du gouvernement que ceux de ses opposants.

- Stanley Knowles, "The Role of the Opposition in Parliament", allocution prononcée devant l'Empire Club du Canada à Toronto, le 21 mars 1957.

Pour que le Parlement demeure une institution viable, l'opposition loyale de Sa Majesté doit remplir ses fonctions résolument. Lorsqu'elle agit comme il se doit, la liberté est protégée. D'ailleurs, l'histoire nous prouve que la liberté s'évanouit toujours lorsqu'il n'y a plus de critique. L'opposition fait respecter et soutient les droits des minorités. Elle doit faire preuve de vigilance pour combattre l'oppression et l'empiètement injuste, par le Cabinet, sur les droits du peuple. Elle doit surveiller toutes les dépenses et s'opposer aux extravagances, en informant le public de tout gaspillage ou méfait encore pire. Elle décèle les erreurs, suggère des modifications, pose des questions et tire les choses au clair; elle éveille, informe et façonne l'opinion du public en lui permettant de s'exprimer et de voter. Elle doit suivre de près le moindre geste du gouvernement pour l'empêcher de court-circuiter la procédure démocratique comme les gouvernements se plaisent à le faire.

- L'honorable John G. Diefenbaker, "The Role of the Opposition in Parliament", allocution prononcée devant l'Empire Club du Canada à Toronto, le 27 octobre 1949.

L'honorable Lester B. Pearson, successeur du premier ministre Diefenbaker et souvent victime des ruses de ce dernier, a été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

invité à ajouter quelques mots de son cru pour décrire le climat de rivalité qui règne à la Chambre des communes:

> En matière de politique nationale, lorsque j'étais membre du gouvernement, je regardais les membres de l'opposition jouer leur rôle avec zèle et vigueur, courage et détermination. Ils insistaient, à juste titre, sur leur droit de s'opposer, d'attaquer, de critiquer et de s'engager dans les estocades du débat, comme leur recommandaient si souvent et si ardemment ceux à qui tenaient à coeur la vigueur du Parlement et la santé de la démocratie. Je ne peux m'abstenir d'ajouter toutefois que l'application de cette procédure a parfois déplu à ceux qui en étaient la cible(7).

En lisant ce qui précède, il est difficile de concevoir que l'histoire du contrôle, par le Parlement, du pouvoir exécutif se limite à son édification et à son "déclin", comme on se plaît à le répéter. Si cette interprétation pessimiste persiste, c'est que le travail des députés de l'arrière-ban et des membres de l'opposition, éclipsé par l'empressement du Cabinet à s'acquitter de sa responsabilité de gérer les affaires de l'État, ne reçoit pas toujours la reconnaissance qu'il mérite. Pourtant, comme le faisait remarquer J.R. Mallory il y a quelques années: "Il ne serait pas exagéré d'affirmer que presque toutes les réformes importantes effectuées au cours des 40 dernières années ont été proposées au Parlement par un simple député appartenant généralement, mais non invariablement, à l'opposition(8)". Il est arrivé que ce soit l'opposition qui soit à l'avant-garde, surtout sur les questions d'ordre social, et que ce soit le gouvernement qui finisse par suivre. Il serait donc exagéré de prétendre que, législativement parlant, les systèmes présidentiels sont nécessairement beaucoup plus vigoureux et dynamiques que notre système.

Il ne nous faut pas non plus sous-estimer les avantages que présente le Parlement comme arène pour les débats. Comme l'a souligné Ralph Heintzman:

---

(7) "The Role of the Opposition", allocution prononcée devant le Canadian Club d'Ottawa, le 27 janvier 1959.

(8) Cité dans Allan Kornberg et William Mishler, Influence in Parliament: Canada, Durham, Duke University Press, 1976, p. 56.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Par exemple, l'une des caractéristiques les plus attrayantes du Parlement tient à sa forte nature symbolique. Outre sa valeur pratique, la confrontation quotidienne entre le gouvernement et l'opposition "loyale", à la Chambre des communes, symbolise le dialogue interne, l'incessant échange de questions et de réponses qui caractérise l'esprit de l'homme vraiment civilisé et qu'on retrouve aussi dans la vie sociale et publique des collectivités. Tout comme l'esprit véritablement sain ne réprime ni l'une ni l'autre de ses deux impulsions fondamentales, mais les écoute et essaie sans relâche d'arriver à une synthèse qui les réconciliera, une société saine reconnaît aussi que des tendances adverses ne sont pas ennemies en soi, mais qu'elles se comparent à des partenaires qui se complètent. Elles sont liées par un contrat éducationnel qui est à la fois la condition et le symbole de la civilisation(9).

Malheureusement, comme tout le monde le sait, cet idéal de civilité n'a pas toujours droit de cité dans la pratique parlementaire. Lorsque le débat dégénère en un antagonisme automatique et stérile, cela jette le discrédit sur le processus lui-même. Une partie du problème est attribuable à la frustration qui se manifeste lorsque les pressions exercées sur le Parlement ne lui permettent pas d'exercer ses fonctions de représentation et de surveillance comme il se doit. Les députés de l'arrière-ban ne peuvent pas s'attendre à avoir une influence importante sur la législation. Toutefois, tous les députés ont le droit d'exprimer les intérêts de leurs électeurs, d'examiner minutieusement les actes du gouvernement et, s'ils font partie de l'opposition, de présenter d'autres solutions au public. Tout cela exige beaucoup de temps, temps que le gouvernement estime généralement qu'il serait préférable de consacrer à son programme législatif.

Non seulement le temps est "l'un des éléments les plus importants de la politique parlementaire(10)", mais l'on part du principe

---

(9) Ralph Heintzman, "The Educational Contract", article servant d'introduction au numéro spécial de la Revue d'études canadiennes intitulé "Le parlementarisme: bilan et prospective", vol. 14, n° 2, été 1979, p. 143.

(10) C.E.S. Franks, "Procedural Reform in the Legislative Process", The Legislative Process in Canada: The Need For Reform, W.A.W. Neilsen et J.C. MacPherson (éd.), Montréal, Institut de recherches politiques, 1978, p. 250.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que "la Chambre des communes est le champ de bataille normal. C'est la grande scène publique au centre de l'amphithéâtre national(11)". Par conséquent, les partis d'opposition et les députés se font une concurrence acharnée pour passer le plus de temps possible sur la scène. L'opposition a sans aucun doute perdu certaines de ses prérogatives à cet égard: par exemple, le droit de prolonger indéfiniment la discussion sur les projets de loi du gouvernement (clôture, 1913), le droit de faire de l'obstructionnisme (limitation du temps de parole, 1927), le droit de prolonger indéfiniment les grands débats (1955) et le droit d'en appeler des décisions du Président (1956)(12). La durée des discours a été considérablement raccourcie et, en 1969, on a eu recours à la clôture pour faire adopter un article complexe du Règlement (75 A, B et C), qui exposait la procédure à suivre pour limiter la durée des débats, soit unilatéralement, soit avec le consentement d'un ou de plusieurs partis d'opposition. Il n'en reste pas moins que l'opposition a encore de nombreuses occasions de s'opposer au gouvernement: pendant la période des questions quotidienne, pendant les huit jours de débat qui suivent le discours du trône et les six jours qui suivent la présentation du budget, et pendant les 25 jours qui lui sont alloués de façon éparse au cours de la session. Qui plus est, l'opposition a grandement bénéficié de l'augmentation des sommes allouées à chaque député et au caucus de chaque parti(13), notamment pour le personnel de secrétariat et de recherche; elle a aussi accès à un plus grand nombre de services qu'auparavant, notamment à la Bibliothèque du Parlement. Privés des ressources que possède le gouvernement, les députés de l'opposition ont sérieusement intérêt à ce que l'on continue d'améliorer les services offerts aux parlementaires.

---

(11) John Stewart, The Canadian House of Commons, cité par Geoffrey Stevens dans Neilsen et MacPherson (1978), p. 230.

(12) Robert Jackson et Michael Atkinson, The Canadian Legislative System, 2e édition révisée, Toronto, Macmillan, 1980, p. 117.

(13) L'opposition officielle et son chef ont un statut préférentiel: priorité dans certains débats et à la période des questions, ainsi qu'une résidence officielle. Pour être reconnu officiellement, un parti doit normalement avoir réussi à faire élire douze députés, mais cette exigence peut être assouplie dans des circonstances spéciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il reste à savoir comment l'opposition peut utiliser au mieux le temps parlementaire qui lui est alloué. Par exemple, les faits montrent que le contrôle exercé sur le trésor public est encore bien faible. Les députés sont censés surveiller le programme de dépenses du gouvernement en examinant attentivement les prévisions budgétaires des ministères, qui sont soumises aux comités permanents compétents au début de chaque session. Pourtant, malgré l'accroissement du nombre de comités et leurs nouvelles attributions, il est très rare qu'on tente d'apporter des modifications aux projets de loi de crédits et au programme de dépenses du gouvernement(14). Plusieurs propositions ont été avancées pour permettre aux députés de participer plus concrètement à la gestion des secteurs de dépenses, car à lui seul, le Comité des comptes publics ne peut effectuer que des vérifications a posteriori. La plupart de ces propositions supposent qu'on accroisse le pouvoir et l'indépendance des comités parlementaires. Toutefois, comme l'a fait remarquer Thomas Hockin, ce genre de réforme ne peut manquer de recevoir un accueil mitigé de part et d'autre à la Chambre:

> Ni le gouvernement, ni l'opposition n'ont intérêt à prendre la responsabilité de l'ensemble des résultats des travaux des comités. [...] Certains membres de l'opposition se demandent si le rôle de l'opposition au sein des comités ne devient pas parfois trop collégial, au sens où les députés ministériels et ceux de l'opposition ne font guère plus, en fin de compte, que polir le projet de loi d'un ministre. Il n'est donc pas surprenant que certains députés d'opposition pensent ne pas retirer suffisamment d'avantages de tout ce travail, pour leur parti(15).

Implicitement du moins, le rôle des députés en tant que législateurs se concertant pour atteindre un but commun va à l'encontre de

---

(14) Consulter Harold D. Clarke et al., (éd.), Parliament, Policy and Representation, Toronto, Methuen, 1980, partie II, en particulier Paul Thomas, "Parliament and the Purse Strings", p. 160-181.

(15) Thomas Hockin, "Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons", The Canadian Political Process, 3e édition, Orest M. Kruhlak (éd.), Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 370. Consulter aussi C.E.S. Franks, "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons", Revue canadienne de science politique, vol. 4, 1977, p. 461-476.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leur rôle partisan fondé sur la représentation de points de vue opposés. Toutefois, comme le souligne Hockin, la vertu du processus parlementaire tient au fait que le choc des idées politiques n'est pas que négatif et qu'il peut occuper une place importante dans l'élaboration de la politique gouvernementale. En fait, sans véritable opposition, l'établissement d'un consensus serait une simple formalité. Le Parlement ne pourrait fonctionner adéquatement sans les techniques de défense d'une cause, de contestation et de persuasion auxquelles ont recours les caucus des partis et les parlementaires. Hockin résume sa pensée en ces termes:

> Opter pour un mode de fonctionnement basé sur la propagande et la confrontation plutôt que sur la collégialité et le consensus n'est peut-être pas sans effet sur la politique publique à long terme.
>
> En fait, on peut aller plus loin en prétendant que les partis d'opposition jouent au moins quatre rôles fondamentaux, de nature à la fois représentative et partisane, à la Chambre des communes. Quelle que soit leur nature, tous les partis d'opposition au Canada considèrent la Chambre comme une tribune publique servant avant tout à mettre à l'épreuve l'intégrité du gouvernement. Premièrement, l'opposition est constamment en quête de faits non seulement pour prouver que le gouvernement gaspille de l'argent mais aussi pour montrer le caractère malhonnête et arbitraire de son comportement. Deuxièmement, elle pousse le gouvernement à agir conformément à certains intérêts, à certaines opinions et à certains besoins exprimés dans la société. Troisièmement, elle cherche à obtenir des renseignements et, bien qu'elle ne réussisse que rarement à obtenir des faits concrets du gouvernement pendant la période des questions, elle peut faire preuve d'une efficacité remarquable (si elle s'en donne la peine) et obtenir des renseignements par écrit et dans le cadre des travaux des comités. Quatrièmement, l'opposition essaie de réinterpréter l'interprétation que le gouvernement donne de son action. [...] Ces diverses fonctions des partis d'opposition, combinées aux efforts discrets des ministériels de l'arrière-ban pour influencer le Cabinet, donnent une bonne idée du rôle général de la Chambre des communes dans la vie politique et l'élaboration de la politique publique au Canada(16).

---

(16) Hockin (1979), "Adversary Politics ...", p. 377-378.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cela étant dit, même si la population comprenait mieux ces fonctions des parlementaires, les partis d'opposition auraient toujours d'énormes défis à relever, en particulier lorsque d'importantes décisions sont prises sans l'intervention du Parlement. L'opposition est alors beaucoup moins en mesure d'examiner concrètement et d'influencer l'action gouvernementale. Le recours accru à des tribunes extra-parlementaires pour résoudre les problèmes du pays (conférences fédérales-provinciales, consultations de groupes d'intérêt, etc.) attire inévitablement l'attention sur les formes d'opposition extra-parlementaires. S'il veut être une institution vraiment digne de foi, le Parlement doit être activement à l'écoute de tous les points de vue sur les questions d'intérêt national. Naturellement, il ne faudrait pas pour autant s'en remettre automatiquement au gouvernement pour qu'il soit le principal agent du renforcement de la surveillance législative, car il est déjà assez préoccupé par les affaires de l'État. La tâche d'améliorer l'efficacité du Parlement incombe avant tout à l'opposition et à chacun des parlementaires.

LES DROITS ET RESPONSABILITÉS DE L'OPPOSITION: L'EXEMPLE DE LA 32e LÉGISLATURE (1980-1984)

La première session de la première législature des années 80 a établi un certain nombre de précédents, apparemment peu enviables, qui ont mis à l'épreuve l'endurance du gouvernement et de l'opposition. La session a été la plus longue de l'histoire (plus de 400 jours), entre autres parce qu'à plusieurs reprises, l'opposition a eu recours en dernier ressort à des tactiques visant à bloquer le cours normal des travaux parlementaires. Pourtant, à la fin de la session, on a assisté à la naissance d'une nouvelle constitution canadienne ainsi qu'à l'adoption de nombreux textes législatifs importants. Pour ce qui est du rôle futur de l'opposition, il importe de déterminer comment le Parlement s'est acquitté de sa tâche dans le climat tendu créé par ces circonstances extraordinaires.

La réforme parlementaire a été au centre des préoccupations du Canada à la fin des années 60, en grande partie à cause de l'expérience

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

frustrante des gouvernements minoritaires qui se sont succédé et du débat excessivement long et acrimonieux suscité par l'adoption du drapeau national(17). Le processus de réforme a toutefois engendré une telle controverse que, finalement, le gouvernement a imposé une série de modifications destinées à rationaliser les règles du débat, malgré les protestations vigoureuses de l'opposition. Tout comme par la suite, des critiques s'interrogeaient sur l'utilité de la réforme, se demandant si, tout compte fait, "le rôle du Parlement dans son ensemble consistait à agiter des questions devant l'opinion publique ou à légiférer(18)". Néanmoins, la plupart des observateurs persistaient à croire fermement que le Parlement devait être plus que le théâtre de discussions stériles. À la suite des débats orageux qui ont caractérisé la session 1980-1982, un comité spécial des Communes a été créé pour examiner le Règlement et la procédure de la Chambre et pour proposer d'autres réformes.

En 1982 et 1983, le Comité Lefebvre a publié une série de rapports innovateurs. Parmi les premières recommandations acceptées, l'une des plus notables prévoyait le renvoi automatique des rapports des ministères et organismes gouvernementaux aux comités permanents concernés et le dépôt de réponses détaillées du gouvernement aux rapports des comités. Des propositions radicales en vue d'assurer un meilleur contrôle des dépenses, formulées dans des rapports ultérieurs, ont fait long feu. Toutefois, sur d'autres points, comme l'élection du Président, l'augmentation du nombre de membres au Bureau de régie interne, et l'utilisation de comités législatifs dont le président serait choisi parmi un groupe de députés ministériels et de l'opposition désignés par le Président de la Chambre, les efforts du Comité spécial en vue de rehausser le rôle du simple député, quel que soit son parti, n'ont pas été vains, car ces propositions de réforme ont été reprises et adoptées au cours de la 33e législature.

---

(17) Le problème a déjà été examiné par Pauline Jewett dans "The Reform of Parliament", Revue d'études canadiennes, vol. 1, n° 3, novembre 1966, p. 11-15. Consulter également Trevor Lloyd, "The Reform of Parliamentary Proceedings", The Prospect of Change: Proposals for Canada's Future, Abraham Rotstein (éd.), Toronto, McGraw-Hill, 1965.

(18) J.A. Lovink, "Who Wants Parliamentary Reform?", Queen's Quarterly, vol. 79, 1972, p. 510.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On peut se demander dans quelle mesure ces changements institutionnels ont profité à l'opposition, puisque certains d'eux, dont la diminution du temps de parole, avaient pour but d'améliorer l'efficacité des travaux du Parlement et d'en accélérer la marche. L'application rigide de la discipline de parti continuait d'être de règle, et la responsabilité d'exiger que le gouvernement rende un compte scrupuleux de son administration reposait toujours sur l'ingéniosité des partis d'opposition, avec tout leur arsenal procédurier, et sur la qualité de leur leadership au Parlement(19). À ce propos, voici l'opinion de Van Loon et Whittington:

> Lorsque le gouvernement est majoritaire, les faiblesses et les points forts des partis d'opposition au Parlement sont déterminés essentiellement par la procédure de la Chambre des communes. Étant donné leur incapacité absolue de battre le gouvernement sur tout projet de politique, les partis d'opposition doivent se contenter de recourir à des techniques plus subtiles pour essayer d'influer sur les décisions politiques(20).

Les deux incidents majeurs qui se sont produits au cours de la première session de la 32e législature ont montré jusqu'où un parti d'opposition déterminé pouvait aller, bien que certains puissent mettre en doute la "subtilité" des stratégies employées. Lors du premier incident, l'opposition a réussi à empêcher le gouvernement de proposer une motion visant à mettre un terme au débat en troisième lecture de sa résolution constitutionnelle. Par suite d'un flot ininterrompu de rappels au Règlement et de questions de privilège, les activités de la Chambre ont été suspendues (sauf à deux reprises, sur entente des divers partis) du 26 mars au

---

(19) L'institutionnalisation de la surenchère partisane dans la lutte entre le gouvernement et l'opposition se retrouve aussi dans les législatures provinciales. Voir les conclusions auxquelles Frederick Fletcher et Arthur Goddard sont arrivés dans "Government and Opposition: Structural Influences on Provincial Legislatures", Legislative Studies Quarterly, vol. III, n° 4, novembre 1978, p. 647-669.

(20) Richard Van Loon et Michael Whittington, The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process, 3e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, p. 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8 avril 1981, date à laquelle le leader parlementaire du gouvernement a déposé, à titre de compromis, une motion spéciale complexe qui garantissait au gouvernement l'aboutissement du débat et concédait à l'opposition son ajournement jusqu'à ce que la Cour suprême se soit prononcée sur la constitutionnalité de la résolution soumise à la Chambre. Lors du deuxième incident, l'opposition a contrecarré un projet de loi omnibus (C-94, Loi de 1982 sur la sécurité énergétique) présenté par le gouvernement dans le cadre de son Programme énergétique national controversé. En refusant de voter par appel nominal sur une proposition d'ajournement connexe, l'opposition officielle a interrompu les délibérations de la Chambre, et les cloches appelant les députés à aller voter ont sonné de 16 h 20 le 2 mars 1982 jusqu'à 14 h 28 le 17 mars 1982, lorsque l'imbroglio a pris fin grâce à un accord conclu entre tous les partis pour diviser le projet de loi en huit lois distinctes, qui ont toutes été adoptées ultérieurement après avoir fait l'objet de débats restreints.

Dans ce dernier cas, l'opposition a remporté une victoire partielle en réussissant à contrecarrer un important projet de loi omnibus. Par contre, il est plus difficile de quantifier les points marqués grâce au sensationnalisme de l'incident des cloches en ce qui concerne l'examen du projet de loi complexe sur l'énergie et sa compréhension par le public. Le fait que les médias aient été plutôt avares de commentaires dans leurs explications sur le fond du projet de loi a engendré une certaine déception chez l'opposition(21). Ce genre de problème aurait été moins grave si les questions débattues avaient été simples et nettement définies. Tout compte fait, l'opposition a au moins réussi à faire valoir ses droits et le gouvernement a atteint la plupart, si ce n'est la totalité, de ses objectifs.

---

(21) Étant donné que la presse fait une certaine sélection des activités de la Chambre qu'elle veut couvrir, particulièrement en ce qui concerne les délibérations des comités, les critiques de l'opposition peuvent être portés à rejoindre l'opinion d'Oscar Wilde qui, au retour de la première d'une de ses pièces, a dit: "La pièce a été un succès mais le public a été un échec". (Cité dans Hockin (1979), "Adversary Politics ...", p. 372.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'équilibre entre compromis et obstruction, entre collaboration et opposition systématique, est souvent une question purement subjective. Lors de la session orageuse de 1980-1982 dont nous venons de parler, le gouvernement a risqué de s'attirer les foudres de l'opposition en invoquant l'article 75C (la guillotine) huit fois en tout. Plusieurs ordres spéciaux imposant notamment la clôture des débats ont aussi été adoptés à l'égard de questions d'ordre constitutionnel et énergétique, une fois que le gouvernement et l'opposition en ont eu assez de se heurter de plein fouet. Les règles ont été contournées et il en est résulté inévitablement colère et méfiance; mais lorsque le temps s'est mis à presser et que l'opinion publique a été mobilisée, le gouvernement comme l'opposition ont mis de l'eau dans leur vin. Finalement, une bonne charge de travail a été accomplie. La résolution constitutionnelle a été améliorée, bien que péniblement, à chacune des étapes qui ont mené au rapatriement de la constitution. De nombreux textes de loi de première importance ont été adoptés après avoir subi de profondes modifications. Certains comités ont été très actifs et un bon nombre de groupes de travail parlementaires spéciaux ont produit des rapports fort appréciés. Bref, au cours de la 32e législature, le Parlement a été beaucoup plus productif que le cynisme ou la confusion du public pourraient nous le laisser croire.

L'ÉTAPE SUIVANTE: LE RÔLE DE L'OPPOSITION AU COURS DE LA 33e LÉGISLATURE (1984-1988)

Même si, après l'élection de septembre 1984, les caucus des partis d'opposition se sont retrouvés dégarnis et affaiblis, l'une des premières initiatives du gouvernement de M. Mulroney a été de créer un comité spécial, le Comité McGrath, qu'il a chargé de proposer une réforme de la Chambre des communes visant expressément à donner plus de poids aux députés de l'arrière-ban. Après la publication d'un premier rapport en décembre 1984, le Comité a poursuivi ses travaux jusqu'au dépôt de son rapport final en juin 1985. Conformément aux recommandations du Comité, des changements ont été apportés à titre provisoire au Règlement de la Chambre en juin 1985 et en février 1986. En juin 1987, l'ensemble des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réformes proposées, à quelques additions et modifications près, a été officiellement rendu permanent(22).

Certains nouveaux articles du Règlement seront sans doute utiles aux partis d'opposition (et, à l'occasion, à certains députés ministériels plus individualistes). Signalons ceux qui prévoient: l'élection du Président de la Chambre au scrutin secret par l'ensemble de la députation; la possibilité pour les partis d'opposition d'avoir trois représentants au Bureau de régie interne; l'établissement de comités législatifs ponctuels, présidés par les membres d'un groupe de députés ministériels et de l'opposition désignés par le Président de la Chambre; un droit de regard accru des comités sur les décrets-lois, avec possibilité de désaveu; l'examen par les comités des nominations par décret du gouverneur en conseil (toutefois sans possibilité de rejet); la possibilité pour le leader de l'opposition de prolonger de dix jours de séance le temps alloué à un comité permanent pour l'étude des prévisions budgétaires; l'établissement de nouvelles procédures pour l'étude des affaires émanant des députés afin qu'"à tout moment, jusqu'à six motions et projets de loi [puissent] être choisis par un Comité permanent des affaires émanant des députés et désignés "affaires pouvant faire l'objet d'un vote"(23)"; l'attribution aux 25 comités permanents d'une plus grande autonomie et du pouvoir d'entreprendre des enquêtes et des études de leur propre initiative; et l'augmentation des budgets et du personnel de soutien alloués à tous les présidents de comité par un comité de liaison, sous réserve de l'approbation du Bureau de régie interne.

---

(22) Pour avoir un exposé complet des modifications apportées au Règlement, consulter le bulletin d'actualité 82-15F de la Bibliothèque du Parlement, intitulé "La réforme de la procédure de la Chambre des communes"; voir aussi Charles Robert, "Changing the Rules of the Game in the Canadian House of Commons", The Table, vol. LV. 1987, p. 128-137.

(23) Nora Lever, "Où en sommes-nous depuis le nouveau Règlement?", Revue parlementaire canadienne, automne 1988, p. 14. Au cours de la dernière session, une députée de l'opposition, Lynn McDonald, a déposé un projet de loi qui a été désigné comme pouvant faire l'objet d'un vote, le projet de loi C-204, Loi sur la santé des non-fumeurs; il a obtenu la sanction royale le 28 juin 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Comité McGrath a aussi recommandé que la discipline de parti soit appliquée beaucoup moins rigidement, afin que les votes pris à la Chambre ne soient qu'exceptionnellement considérés explicitement comme des votes de confiance pouvant entraîner la défaite du gouvernement. Toutefois, les attitudes et les habitudes ancrées de longue date se sont révélées fort tenaces, et la 33e législature n'a pas été moins partisane et orageuse que la précédente, au grand dam de ceux qui souhaitaient impatiemment de nouvelles réformes(24). En outre, certains des nouveaux articles du Règlement, comme celui prévoyant l'examen par les comités permanents des nominations faites par le Cabinet, n'ont pas été utilisés de façon très efficace. Qui plus est, la multiplicité des comités, permanents et législatifs comme anciens et nouveaux, a souvent quasi épuisé les ressources des partis d'opposition. Le nombre accru de députés à faire partie de l'opposition dans la 34e législature devrait au moins permettre de résoudre ce problème.

La faiblesse numérique de l'opposition officielle à la Chambre des communes ne se retrouvait pas au Sénat, où l'opposition était fortement majoritaire. L'ardeur renouvelée des sénateurs de l'opposition a provoqué à maintes reprises de longs affrontements avec le gouvernement, notamment au sujet de projets de loi portant pouvoir d'emprunt et concernant les brevets pharmaceutiques, la reconnaissance du statut de réfugié et la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis. À plusieurs reprises, le gouvernement a menacé le Sénat de lui retirer son pouvoir de rejeter des projets de loi. Le Sénat a toutefois remporté certains succès; il a obtenu que des modifications soient apportées à plusieurs projets de loi importants et, en refusant de lâcher prise concernant l'adoption du projet de loi sur le libre-échange, il a permis aux partis d'opposition de lutter, lors de la dernière campagne électorale, contre le libre-échange avant qu'il soit un fait accompli. Entre-temps, dans l'arène partisane que constitue la Chambre des communes, il n'a plus tellement été question des propositions de réforme du Sénat,

---

(24) Voir David Kilgour, "La discipline de parti et la démocratie au Canada", Revue parlementaire canadienne, automne 1988, p. 10-11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dont l'étude est liée au sort qui sera réservé à l'Accord constitutionnel du lac Meech.

CONCLUSION

En résumé, les événements survenus au cours des deux dernières législatures ont produit des avantages incertains pour les partis d'opposition au Canada. La grande révision du Règlement de la Chambre des communes amorcée en 1982 et achevée en 1987, ainsi que l'ardeur renouvelée de l'opposition au Sénat après 1984, ont fourni aux parlementaires de l'opposition de nouvelles occasions de contribuer davantage à la démarche politique, du moins partiellement. La présence des caméras de télévision aux Communes et l'éventuel enregistrement électronique des délibérations des comités sont aussi des innovations susceptibles de se révéler avantageuses pour une opposition bien préparée. Par ailleurs, certaines des réformes apportées à la procédure proprement dite, telles que la rationalisation des débats et des votes, sont surtout utiles au gouvernement, car il est moins facile aux partis d'opposition de recourir continuellement à des tactiques dilatoires ou obstructionnistes. De plus, l'opposition doit éviter de susciter dans la population en général une perception défavorable du Parlement en ayant recours à des mécanismes générateurs de pertes de temps ou à des coups de théâtre pendant la période des questions.

Les deux partis d'opposition à Ottawa doivent aussi concevoir leur rôle en fonction de ce qui se passe ailleurs qu'au Parlement et des autres formes d'opposition politique. Dans notre système électoral, on observe souvent d'importants déséquilibres dans la représentation des régions au sein des caucus, les membres dissidents ou indépendants des caucus ne réussissent pratiquement jamais à se faire réélire, et un nombre croissant de petits partis, qualifiés de "marginaux", sont exclus de la vie parlementaire. Un assez grand nombre de Canadiens pensent probablement que ni le parti ministériel ni les partis d'opposition ne représentent bien leurs points de vue. Par ailleurs, les contestataires et les groupes de pression qui ne sont affiliés à aucun parti deviennent de plus en plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actifs à toutes les étapes de la démarche politique. Sur le plan constitutionnel, ce sont maintenant les gouvernements et les assemblées législatives des provinces qui font surtout office d'opposition. Les caucus des partis d'opposition ne doivent donc pas concentrer leur ardeur combative sur le seul parti au pouvoir; ils doivent aussi surveiller de près les autres groupes sous-représentés ou concurrents, qui se font parfois mieux entendre qu'eux sur la scène politique nationale.

Voici un commentaire paru récemment à ce sujet:

> Bon nombre des difficultés éprouvées par les partis d'opposition lorsqu'ils veulent critiquer efficacement la politique gouvernementale ont moins à voir avec la procédure de la Chambre des communes ou avec ses services de recherche qu'avec d'autres problèmes plus profonds, qui affligent également les partis d'opposition dans les autres démocraties occidentales. Premièrement, l'opposition officielle arrive souvent mal à faire entendre sa voix dans le brouhaha des autres acteurs politiques. Les grands groupes d'intérêt ainsi que les instituts de recherche privés présentent fréquemment des critiques claires et bien publicisées de la politique gouvernementale, et, dans un contexte fédéral comme celui du Canada, "il est indéniable que les perpétuels désaccords entre les provinces et le gouvernement fédéral [...] détournent l'attention du public des efforts que déploie l'opposition au Parlement fédéral sur certains des plus importants aspects de la politique canadienne".
>
> Il arrive aussi quelquefois que l'opposition ait de la difficulté à offrir des solutions de rechange précises. Certaines questions ne peuvent être abordées sur le ton de la confrontation, car elles transcendent la discipline des partis et menacent de briser leur cohésion, d'un côté comme de l'autre de la Chambre. Cela est particulièrement vrai lorsque le Parlement est saisi de questions mettant en cause des principes moraux, comme l'avortement, la peine capitale ou les armes nucléaires. En ce qui concerne les autres questions à caractère socio-économique, l'établissement d'un consensus idéologique en faveur de l'économie mixte et de l'État-providence dans la plupart des sociétés occidentales a eu tendance à empêcher

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'opposition "loyale" de présenter des solutions politiques radicales(25).

La raison d'être du Parlement n'est pas seulement d'assurer la gestion des affaires de l'État, mais aussi de permettre l'expression de tous les points de vue légitimes. Le gouvernement a le droit et le devoir de gouverner. Quant à l'opposition, si elle croit que l'intérêt public est en jeu, elle a le droit et le devoir de contrecarrer l'action et la politique gouvernementales, en se servant de tous les mécanismes parlementaires légitimes dont elle dispose. Ce faisant, elle tente de convaincre l'électorat qu'elle devrait se substituer au parti gouvernemental. À cause de cette perpétuelle confrontation, la démocratie parlementaire demeure toujours un peu pénible, mais le gouvernement représentatif régi par la règle de l'alternance est essentiellement affaire de politique, et non de simple administration.

Le débat sur les rôles respectifs du gouvernement et de l'opposition ne date pas d'hier. De nos jours, toutefois, le développement des institutions et l'élargissement des activités de l'État ont tendance à paraître bien avancés à côté du "sous-développement" qui caractérise les contrôles législatifs sur le pouvoir exécutif. Cette constatation a permis de déceler les facteurs qui nuisent au bon fonctionnement des mécanismes d'équilibre dans les systèmes politiques démocratiques et a donné lieu à de nombreuses propositions de réforme du pouvoir législatif(26). Le régime parlementaire met en jeu un principe constitutionnel fondamental, celui du gouvernement responsable. Et dans le contexte canadien, la tradition

---

(25) Robert Jackson, Doreen Jackson et Nicolas Baxter-Moore, Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy, Scarborough, Prentice-Hall, 1986, p. 332.

(26) Consulter par exemple le chapitre sur "Les modèles d'opposition" de Robert Dahl, L'avenir de l'opposition dans les démocraties, Paris, S.E.D.E.I.S., 1966; The Role of the Legislature in Western Democracies, Washington, American Enterprises Institute for Public Policy Research, 1981; Thomas d'Aquino et al. (éd.), Le parlementarisme au Canada: les enjeux d'une réforme, Montréal, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, 1983, notamment les pages 39 à 43: "Le rôle de l'opposition: ses tactiques, son information et son contrôle de l'imputabilité".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

voulant qu'un seul parti forme le gouvernement, alliée à la faiblesse fréquente des oppositions législatives, ne fait qu'accroître les risques(27).

Dans ces circonstances, il devient capital, pour assurer la légitimité démocratique du système dans son ensemble, de préserver et de renforcer le rôle de l'opposition. À quelques rares exceptions près, les députés ministériels de l'arrière-ban ne peuvent demander des comptes au Cabinet ou à la Fonction publique. C'est essentiellement à l'opposition qu'incombe la tâche de veiller à ce que le gouvernement reste vigilant et de faire valoir courageusement les droits de la législature vis-à-vis du pouvoir exécutif. En s'acquittant de ces fonctions, l'opposition rend service à tout le monde, car, comme le disait John Stewart: "À court terme, il peut sembler avantageux pour le gouvernement de faire adopter ses lois sans encombre par la Chambre mais, à long terme, cela contribue à jeter le discrédit sur le gouvernement et le Parlement(28)". Bien qu'on prétende que le modèle classique est en voie de céder le pas à un système fondé sur les impératifs administratifs(29), la vigilance et l'efficacité de l'opposition parlementaire demeurent encore la meilleure garantie d'un bon gouvernement.

---

(27) L'écart entre la croissance du pouvoir exécutif et la situation du pouvoir législatif est particulièrement marqué dans les systèmes politiques provinciaux. Ce n'est pas d'aujourd'hui que les partis d'opposition à la législature albertaine sont faibles, et, à l'heure actuelle, il n'y a pas de députés de l'opposition à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

(28) John Stewart, "Strengthening the Commons", Revue d'études canadiennes, numéro spécial intitulé "Le parlementarisme: bilan et prospective", vol. 14, n° 2, été 1979, p. 47.

(29) On souligne souvent le désir des gouvernements modernes d'atteindre un objectif d'efficacité fonctionnelle, leur réticence à communiquer des renseignements et leur tendance à recourir à des décrets et à des pouvoirs de réglementation chaque fois que cela est possible.